

Die nukleare Ordnung in der Krise: William Walkers »nukleare Aufklärung« und seine Kritiker

Hiemann, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hiemann, R. (2007). *Die nukleare Ordnung in der Krise: William Walkers »nukleare Aufklärung« und seine Kritiker*. (SWP-Zeitschriftensschau, 04/2007). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366494>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die nukleare Ordnung in der Krise

William Walkers »nukleare Aufklärung« und seine Kritiker

Roland Hiemann (unter Mitarbeit von Judith Köhler)

Wie kann die internationale Staatengemeinschaft der Bedrohung durch die Proliferation von Kernwaffen und deren Trägermitteln wirksam begegnen? Diese Frage wird seit Jahrzehnten aus unterschiedlichen Blickwinkeln lebhaft erörtert. Die Mai-Ausgabe der Zeitschrift »International Affairs« spiegelt den derzeitigen Stand der Diskussion über die politisch-normativen Fundamente und die Bedrohungen und Zerfallserscheinungen der nuklearen Ordnung in umfassender Weise wider. Im Mittelpunkt steht dabei William Walkers origineller und zugleich provozierender Aufsatz über das nukleare Nichtverbreitungsregime als »Projekt der nuklearen Aufklärung«. Eine Vielzahl namhafter europäischer und amerikanischer Autoren setzt sich kritisch mit Walker auseinander.

Mit seinem Aufsatz »Nuclear enlightenment and counter-enlightenment« legt **William Walker**, Professor für Internationale Beziehungen an der Universität von St. Andrews/Schottland, eine ideenreiche Abhandlung über die seit Mitte des 20. Jahrhunderts bestehende nukleare Ordnung vor. Unter Bezug auf den Aufklärungsbegriff Immanuel Kants stellt er das normative Fundament dieser Ordnung als das »große nukleare Aufklärungsprojekt« dar, das die Menschheit aus Furcht vor der Möglichkeit ihrer eigenen, durch Kernwaffen verursachten Vernichtung entworfen habe. Der 1968 unterzeichnete Nichtverbreitungsvertrag (NVV) sei Kernstück und zugleich Sinnbild für ein universelles Ordnungssystem. Es war der Einsicht geschuldet, dass es in die politische Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft

falle, die Sicherheit der *gesamten* Menschheit langfristig zu gewährleisten. Ziel war es demnach, so Walker, auf der Basis menschlicher Rationalität, Vernunft und Gerechtigkeit die Existenz von Kernwaffen im Besitz einiger weniger Staaten mit der Sicherheit aller anderen Staaten zu vereinen.

Bei der historischen Einordnung dieses Aufklärungsprojekts spricht der Autor von zwei sich ergänzenden Systemen: dem der kontrollierten Abschreckung (*managed deterrence*) und dem der Enthaltensamkeit (*managed abstinence*). Seinem Verständnis nach gründete das erste System auf dem gegenseitigen Einvernehmen der beiden Supermächte USA und Sowjetunion, ihre strategischen Doktrinen auf die nukleare Abschreckung der jeweils anderen Macht auszurichten. So sei in den 1960er und 1970er Jahren eine

strategische Stabilität geschaffen worden, die sowohl auf der beiderseitigen militärischen Verwundbarkeit als auch auf der Absicherung durch Rüstungskontrollvereinbarungen wie dem Vertrag über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag) von 1972 basiert habe. Die Voraussetzung dieser stabilen, weil gemeinsam geschaffenen Ordnung sei gewesen, dass die USA und die Sowjetunion als rational handelnde Akteure ein gemeinsames Interesse daran gehabt hätten, das internationale Machtgleichgewicht aufrechtzuerhalten. In dieser Ordnung habe der temporär legitimierte Zweck von Kernwaffen allein in der gegenseitigen Abschreckung gelegen, um den »Wahnsinn« einer nuklearen Auseinandersetzung zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund stellte die »Mutual Assured Destruction« (MAD) das zentrale Element der jeweiligen Sicherheitsdoktrinen in Washington und Moskau während des Kalten Krieges dar.

Das System der Enthaltensamkeit kam nach Walker in erster Linie beim nuklearen Nichtverbreitungsregime, aber auch bei anderen Sicherheitsmechanismen zur Geltung, mit denen die Anzahl der Kernwaffenstaaten begrenzt werden sollte. Den Nichtverbreitungsvertrag beschreibt Walker als die »große politische und normative Übereinkunft des nuklearen Zeitalters«, als das Ergebnis eines »großen Handels« zwischen den sogenannten Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten, die sich universelle Normen und Regeln schufen und damit gegenseitige Verpflichtungen zur Abrüstung und Nichtverbreitung auferlegten. Der NVV mit seinem progressiven und kooperativen Charakter vereinige somit die Existenz von Kernwaffen mit dem anarchischen System souveräner Staaten.

Walker hebt hierbei besonders die »ewige Norm« der Abrüstung hervor, zu der sich die Kernwaffenstaaten in Artikel VI NVV verpflichtet hätten. Denn das endgültige Ziel des Nichtverbreitungsregimes sei die *vollständige* Eliminierung *aller* Kernwaffenbestände. Dies gelte, obschon Artikel

VI die Abrüstungsverpflichtung eher vage formuliere.

Trotz gelegentlicher Erschütterungen lief die nukleare Ordnung erst seit Mitte der 1990er Jahre Gefahr, aus ihrer normativen Verankerung gerissen zu werden. Die Hauptursache für die eintretende Krise verortet Walker in der Politik der USA. Vor dem Hintergrund einer sich verändernden Bedrohungswahrnehmung habe in Washington eine Bewegung politisch an Zugkraft gewonnen, die internationalen Rüstungskontrollinstrumenten allgemein skeptisch gegenübersteht.

Unter Präsident George W. Bush leiteten die USA dann eine fundamentale Kehrtwende in Gestalt einer Radikalisierung der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik ein. Walker bezeichnet den Versuch der USA, die Normen, Regeln und kooperativen Prinzipien der »alten« nuklearen Ordnung auszuhebeln und eine neue Ordnung zu errichten, die den USA die Hoheit über die Deutung von Bedrohungen sichert, als Projekt der »Gegen-Aufklärung«. Mit der Abwertung vormals zentraler Leitlinien der Außen- und Nichtverbreitungspolitik (Abschreckung, Multilateralismus, Rüstungskontrollvereinbarungen) sei eine Aufwertung von Instrumenten einhergegangen, die die unilaterale Handlungsfreiheit der USA garantierten (Counterproliferation, Präemptivkrieg, Regimewechsel). Statt sich durch die Abrüstung des eigenen Kernwaffenarsenals in Selbstbeschränkung zu üben, um andere Staaten zu kooperativem Verhalten zu bewegen, verfolge Washington nun eine Politik, die Kernwaffen nur in den Händen bestimmter, aber eben nicht mehr *aller* Staaten delegitimiere. Nicht zuletzt unterminiere die Bush-Administration das gesamte Nichtverbreitungsregime, indem es den NVV nicht mehr als dynamisches Instrument der »kooperativen Einbindung und Innovation« betrachte, sondern lediglich als statisches Vehikel nutze, um unliebsame Proliferateure wie Irak, Iran oder Nordkorea zu disziplinieren.

Das Problem der nuklearen Ordnung dürfe in Zukunft, so Walker, nicht auf die

Herausforderungen reduziert werden, die von diesen »Schurkenstaaten« ausgehen. Die internationale Sicherheitsstruktur sei viel komplexer und bedürfe deshalb Prinzipien, Normen und Regeln, die das Vertrauen zwischen Staaten stärke, ihr Verhalten vorhersehbar mache und die Koordination gemeinsamer Lösungen erleichtere. Eine internationale nukleare Ordnung, die diesen Namen verdient, sei somit ohne das NVV-Regime kaum denkbar.

Stabilität durch die Fähigkeit zu gegenseitig gesicherter Zerstörung?

Walkers Ansatz ist vielfach kritisiert worden. Indem er das Abschreckungsverhältnis zwischen den Supermächten idealistisch als Projekt der »nuklearen Aufklärung« deute, lasse er zum einen außer acht, dass MAD in den strategischen Doktrinen beider Mächte nur eine geringe Rolle gespielt habe. Zum anderen leugne er die unübersehbaren Unterschiede zwischen beiden Doktrinen und das hohe Maß an Misstrauen und Eskalationspotenzial in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen.

Joachim Krause, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kiel, widerlegt zunächst den häufig bemühten »Mythos«, dass die Supermächte während der 1960er Jahre ihre nukleare Doktrin modifiziert und Kernwaffen keine Rolle mehr in militärischen Einsätzen zugeordnet, sondern einzig auf den Zweck reduziert hätten, dem Gegner mit vernichtender Vergeltung zu drohen. Das Gegenteil sei der Fall gewesen: Nukleardoktrinen gründeten stets auf konkreten Einsatzplänen, und Kernwaffen spielten als Mittel der taktischen Kriegsführung weiterhin eine wesentliche Rolle. Kein Dokument des Kalten Krieges, so Krause, liefere einen Beweis dafür, dass MAD der zentrale Bestandteil der strategischen Planungen in Washington oder Moskau gewesen sei.

Krause kritisiert auch Walkers Konzept der gegenseitigen Verwundbarkeit. Er merkt an, dass den strategischen Nuklear-

doktrinen der beiden Supermächte völlig unterschiedliche Ziele und Interessen zugrunde gelegen hätten. Die USA strebten in erster Linie eine glaubwürdige »erweiterte Abschreckung« an, um ihre europäischen Verbündeten vor einer sowjetischen Invasion zu schützen. Moskau begegnete dem Aufbau des amerikanischen Abschreckungspotenzials mit der Entwicklung nuklearer Interkontinentalraketen und investierte in Komponenten, die dem Schutz der eigenen Bevölkerung dienten. **David S. Yost**, Professor an der *US Naval Postgraduate School* in Monterey, hebt zudem hervor, dass die Sowjetunion den ABM-Vertrag vor allem deswegen unterzeichnet habe, um die USA an der Entwicklung ihres »erweiterten Abschreckungspotenzials« zu hindern. Die in den 1970er Jahren vereinbarten Rüstungskontrollverträge seien keineswegs Elemente einer aufgeklärten nuklearen Ordnung gewesen, denn sie hätten den Rüstungswettlauf nicht begrenzt, sondern faktisch eher beschleunigt. Sowohl Yost als auch Krause ziehen den Schluss, dass die amerikanische erweiterte Abschreckung überhaupt erst die Voraussetzung dafür geschaffen habe, dass abgesehen von Frankreich und Großbritannien weitere europäische Staaten an der Entwicklung eigener Kernwaffen gehindert werden konnten.

Nichtverbreitung und die Bedeutung des NVV

Aus Sicht seiner Kritiker bietet Walker eine idealisierte und daher fragwürdige Interpretation des NVV und des ihm zugrundeliegenden Systems »nuklearer Enthaltensamkeit«. Vor allem in zwei Fragen kommen ihre Einwände zum Ausdruck: Sind Nichtkernwaffenstaaten dem NVV tatsächlich beigetreten, weil sie das gemeinsame Ideal einer nuklearen Aufklärung teilten und sich der universellen Nichtverbreitungsnorm des Vertrages verpflichtet fühlten? Wie ist in diesem Fall zu erklären, dass einige dieser Staaten dennoch – obwohl sie Mitglieder des Vertrages sind oder waren –

zivile Kerntechnologie zu militärischen Zwecken genutzt und missbraucht haben?

Auch hier wendet David S. Yost ein, der NVV sei keineswegs von allen Gründungsmitgliedern als Projekt der »gemeinsamen Anstrengung zur Schaffung einer internationalen nuklearen Ordnung« auf Basis »geteilter Rechte und Pflichten« verstanden worden. Abgesehen von jenen Staaten, die dem NVV gar nicht oder erst später beitraten, wie Frankreich und China, weist Yost auch auf eine Reihe von Vertragsstaaten hin, die dem NVV nur eine begrenzte Bedeutung für die Befriedigung ihrer langfristigen Sicherheitsbedürfnisse beimaßen. Als Beispiel nennt er unter anderem die Bundesrepublik Deutschland, die trotz NVV-Mitgliedschaft weiterhin auf dem Schutz durch das Nato-Bündnis und die von den USA gewährleistete nukleare Teilhabe beharrte.

Überhaupt hätten die Gründe für den Verzicht auf die Entwicklung eines eigenen Kernwaffenpotenzials laut Yost wenig oder nichts mit »normativen Verpflichtungen« zu tun gehabt. Entweder verfügten die Nichtkernwaffenstaaten schlicht und einfach nicht über die notwendigen technologischen Voraussetzungen, verzichteten nur deshalb auf Nuklearwaffen, weil sie auf den nuklearen Schutz durch eine der Supermächte vertrauten, oder sie betrachteten den Aufbau eines eigenen Atompotenzials aus anderen sicherheitspolitischen Motiven als langfristig kontraproduktiv für die eigene nationale Sicherheit. Aus realistischer Sicht habe das politisch-strategische Kalkül einzelner Staaten ein viel stärkeres Gewicht besessen als die normative Wirkmächtigkeit des NVV.

Henry Sokolski geht in seinen Vorbehalten gegenüber dem NVV-Regime noch einen Schritt weiter. Der Direktor des *Nonproliferation Policy Education Centers* in Washington, D.C. vertritt die Auffassung, dass Artikel IV des Vertrages eine Interpretation erlaube, die die nukleare Proliferation geradezu beschleunigt habe. Staaten vermochten unter Hinweis auf ihr »unveräußerliches Recht« zur zivilen Nutzung von Kern-

energie ihre nuklearen Aktivitäten zu rechtefertigen und – unter dem Deckmantel des NVV – die Entwicklung kernwaffenrelevanter Technologien voranzutreiben. Diese »Lücke« im NVV-Regime sei zum einen auf die unzureichenden Kontroll- und Verifikationsmöglichkeiten der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und der *Nuclear Suppliers Group* zurückzuführen. Zum anderen entstehe dieser Spielraum dadurch, dass Artikel IV zu weit ausgelegt werde. Fatalerweise werde diese weite Interpretation nicht nur von Walker befürwortet, sondern auch von der internationalen Staatengemeinschaft praktiziert: *Alle* Staaten hätten das uneingeschränkte Recht zur Nutzung *jeder Art* ziviler Nukleartechnologie. Dies beziehe sich auf Atomkraftwerke ebenso wie auf Wiederaufbereitungs- und Urananreicherungsanlagen, von denen im NVV explizit gar keine Rede sei, so Sokolski. Anhand der Beispiele Iran, Nordkorea, Irak und Indien macht der Autor deutlich, wie westliche Staaten, insbesondere die USA, Nuklearprojekte gefördert und unterstützt hätten, deren nicht-militärische Zweckbestimmung ebenso in Zweifel zu ziehen sei wie ihre energiewirtschaftliche Rationalität.

Sokolski spricht sich daher für eine restriktivere Auslegung des NVV aus und fordert, nur denjenigen Vertragsmitgliedern das Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie zu gewähren, die – im Zuge umfassender IAEO-Kontrollen – den eindeutig zivilen Nutzen ihrer Projekte nachweisen können. Außerdem sei eine Liberalisierung des nuklearen Brennstoffkreislaufs notwendig, in deren Folge nur jene Nuklearprogramme überleben könnten, die sich auf dem internationalen Markt als energiewirtschaftlich konkurrenzfähig erwiesen. Sollte dies nicht geschehen und Artikel IV weiterhin extensiv interpretiert werden, werde die nukleare Proliferation bald eine Dimension annehmen, »als gäbe es gar keinen NVV«.

Der NVV als Abrüstungsvertrag?

Walker beschreibt den NVV als einen »großen Handel« zwischen den bis 1967 existierenden Kernwaffen- und den Nichtkernwaffenstaaten. In diesem Sinne vertritt er die Ansicht, dass die Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zur nuklearen Abrüstung, wie sie Artikel VI vorsieht, den Nichtverbreitungsartikeln II und III des Vertrages gleichberechtigt gegenübersteht.

Walkers Ausführungen stoßen auch in diesem Punkt auf die Gegenstimmen zahlreicher Autoren. Die deutlichste Kritik äußert **Joachim Krause**. Er entlarvt die Behauptung, der NVV sei als einvernehmlicher Pakt zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten entstanden, als Mythos der »liberalen Rüstungskontrollgemeinschaft«. Die historische Faktenlage ließe eindeutig darauf schließen, dass die verhandelnden Staaten im Vorfeld des Vertragsschlusses eher von ihren unmittelbaren und durchaus unterschiedlichen politischen Interessen geleitet worden seien als von der gemeinsamen Vision einer nuklearen Ordnung. Zwar hätten einige blockfreie Staaten – insbesondere Schweden, Brasilien und Indien – vergeblich versucht, im NVV eine rechtlich bindende Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffenstaaten zu verankern. Damit aber ein Vertragsabschluss überhaupt zustande kommen konnte, habe man sich letztlich auf die überaus vage Formulierung des Artikels VI geeinigt, die von der »stillschweigenden Mehrheit« der von den Supermächten abhängigen Staaten mitgetragen worden sei. Ferner stellt Krause klar, dass die in Artikel VI enthaltene Aufforderung, in »gutem Willen« Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung zu führen, nicht auf die gemeinsame Zielperspektive einer *allgemeinen* und *vollständigen* Eliminierung von Kernwaffen ausgerichtet gewesen sei, wie Walker idealistisch glaube.

In seiner Fundamentalkritik erhält Krause Unterstützung von **Michael Rühle**, Berater im Planungsstab des Nato-Generalsekretärs in Brüssel. Für die Vertrags-

unterzeichnung durch die Gründungsmitglieder habe Artikel VI nur eine unbedeutende Rolle gespielt. Letztlich habe der NVV dazu gedient, die nukleare Ungleichheit im internationalen Staatensystem zu »verewigen«. Sowohl den USA als auch der Sowjetunion sei, so Rühle, primär daran gelegen gewesen, die Zahl der Kernwaffenstaaten nicht größer werden zu lassen und andere Mächte daran zu hindern, nukleare Technologien militärisch nutzbar zu machen. Wie schon allein sein Name impliziere, sei der NVV zuvorderst als Vertragswerk zur Verhinderung der nuklearen Verbreitung durch Nichtkernwaffenstaaten in Kraft getreten, nicht als Abrüstungsvertrag.

Rühle schließt sich Krauses Kritik auch darin an, dass er es nicht nur für historisch falsch, sondern auch für gefährlich hält, den NVV als Abkommen gegenseitiger Verpflichtungen zu interpretieren. Walker trage in der Tradition liberaler Ideologen dazu bei, das Nichtverbreitungsregime zu unterminieren. Denn er liefere Nichtkernwaffenstaaten mit nuklearen Ambitionen unfreiwillig einen Vorwand, ihre Verstöße gegen Nichtverbreitungsverpflichtungen mit dem Hinweis zu rechtfertigen, dass die Kernwaffenstaaten Artikel VI nicht eingehalten hätten.

Nicht zuletzt stellen mehrere Autoren Walkers Annahme in Frage, dass die Reduzierung beziehungsweise Eliminierung von Kernwaffenbeständen dazu dienen kann, sichtbar Einfluss auf die nuklearen Ambitionen potenzieller Proliferateure zu nehmen. **Paul Schulte** von der britischen *Defence Academy* bezweifelt mit Blick auf die USA, dass es einen direkten Kausalzusammenhang zwischen einer weitreichenden nuklearen Abrüstung einerseits und einem NVV-konformen Verhalten Irans und Nordkoreas andererseits gibt. Schließlich hätten diese Akteure als Reaktion auf die Ankündigung der USA im Jahr 2006, die Zahl vorhandener Kernwaffen bis 2012 um etwa 50 Prozent zu reduzieren, ihre Proliferationsaktivitäten keineswegs eingestellt oder wenigstens gedrosselt.

Die USA als Sündenbock oder Mythos der »Gegen-Aufklärung«?

Walker hebt hervor, dass die USA bis in die 1990er Jahre hinein als herausragende Führungsmacht im Aufklärungsprojekt des Nichtverbreitungsregimes fungiert hätten. Seit dem Amtsantritt von US-Präsident George W. Bush hat Walkers Ansicht nach jedoch ein fundamentaler Wandel der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik stattgefunden. Mit dieser Ansicht handelt er sich den Vorwurf ein, die Zusammenhänge zu vereinfachen und zu verzerren: Dies gilt zum einen für die ungenaue Deutung des »Wandels« amerikanischer Politik, zum anderen für die Art und Weise, wie er seine Fundamentalkritik an der Bush-Administration inhaltlich begründet.

Joachim Krause hält den von Isaiah Berlin geprägten Begriff der »Gegen-Aufklärung« im Kontext der Untersuchung zeitgenössischer Sicherheitspolitik generell für ungeeignet. Vor allem aber äußert er massive Zweifel an dem von Walker postulierten radikalen Paradigmenwechsel in der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik. Ein solcher Wandel habe bereits unter der US-Präsidentschaft Bill Clintons eingesetzt, dessen Administration im Verhältnis zu der nachfolgenden den traditionellen Rüstungskontrollmechanismen zwar größere Bedeutung beigemessen, der neuen Sicherheitsstruktur des internationalen Systems nach dem Kalten Krieg aber auch durch neue Strategien Rechnung getragen habe. Insbesondere der Aufbau ballistischer Raketenabwehrsysteme oder die strategischen Konzepte des Präemptivkriegs und des Regimewechsels würden fälschlicherweise allzu häufig allein dem Erfindungsgeist der Bush-Regierung zugeschrieben. Dabei hätten sie bereits auf der Sicherheitsagenda der 1990er Jahre eine wichtige Rolle gespielt.

Auch **David S. Yost** stimmt nicht mit Walkers Kritik an der aktuellen US-Nichtverbreitungspolitik überein. Dabei wendet er sich gegen Walkers Behauptung, die Bush-Administration betrachte den NVV

nicht mehr als zentrales Instrument, um die nukleare Proliferation im Rahmen internationaler Zusammenarbeit einzudämmen. Yost hält dagegen, Bush könne durchaus innovative Initiativen zur Stärkung und Weiterentwicklung des Nichtverbreitungsregimes vorweisen. Washington handle im Interesse des Nichtverbreitungsregimes, wenn es darauf pocht, das in Artikel IV des NVV zugesicherte Recht zur zivilen Nutzung von Kernenergie nur jenen Vertragsstaaten zuzubilligen, die ihre Nichtverbreitungsverpflichtungen verifizierbar einhalten. In diesem Sinne verweist Yost auch auf den Einsatz der Bush-Regierung für eine Budgeterhöhung der IAEO, die deren Kontroll- und Untersuchungssystem stärken soll.

Während Krause und Yost auf die Kontinuität in der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik verweisen, befasst sich **Michael Rühle** mit deren Wandel. Wenn sich die heutige US-Politik von der vor vierzig Jahren unterscheide, liege dies gewiss nicht an deren »Fundamentalisierung« durch die Bush-Administration, sondern an den veränderten Bedrohungen des »zweiten nuklearen Zeitalters«. Als Beispiel führt er die Gefahr des nuklearen Terrorismus an, der nur begrenzt mit traditionellen Nichtverbreitungsmechanismen bekämpft werden könne und den USA daher neue strategische Ansätze abverlange. Nach den Ereignissen des 11. September 2001 sei es verständlich, dass die Bush-Regierung nun »nichts mehr dem Zufall überlasse«, den eigenen Handlungsspielraum auszuweiten suche und den NVV nur als eines von mehreren Instrumenten ihrer Nichtverbreitungspolitik ansehe. Rühle entgegnet Walker schließlich, dass die US-Politik nicht der Grund für, sondern die Reaktion auf die Krise des nuklearen Nichtverbreitungsregimes sei.

Kritik an Walkers Ansatz, die Erosion des nuklearen Nichtverbreitungsregimes hauptsächlich auf die Politik der Bush-Administration zurückzuführen, äußert schließlich auch **Pierre Hassners**. Der emeritierte Forschungsdirektor des *Centre*

d'Études et de Recherches Internationales in Paris ist einer der wenigen Autoren, die der US-Nichtverbreitungspolitik ebenso kritisch gegenüberstehen wie Walker. Doch Hassner macht nicht allein die Bush-Administration für die Krise des NVV-Regimes verantwortlich. Tatsächlich sei es der »heuchlerische« und diskriminierende Charakter der politischen Ordnung – auf dem das NVV-Regime begründet sei –, der jeglichen Bemühungen um langfristige und innovative Lösungsansätze zwangsläufig die Aussicht auf Erfolg verstelle.

Zwischen Idealismus und Realismus: Die Chance auf eine neue Ordnung?

Hassner schätzt auch die Zukunft der nuklearen Ordnung anders ein als Walker, der sich von »nostalgischem Enthusiasmus« leiten lasse. Für die »alte« Ordnung möge die Behauptung bedingt zutreffen, dass Kernwaffen als illegitime Mittel der Macht gebrandmarkt wurden und jeder Staat den Besitz solcher Waffen rechtfertigen musste. Die Entwicklung nach dem Ende des Kalten Krieges deute aber in eine andere Richtung: Weil ein gemeinsames Verständnis von »Rationalität, Universalität und Reziprozität« fehle, sei nicht zu erwarten, dass die internationale Staatengemeinschaft einen Ausweg aus der derzeitigen Krise findet. Im Kontext der Macht- und Legitimitätskrise des Westens, die durch neue Regionalmächte und das wachsende Bedrohungspotenzial nicht-staatlicher Gewaltakteure entstanden sei, würden Kernwaffen in den internationalen Beziehungen wieder an Bedeutung gewinnen. Dies gelte vor allem für die nicht-westliche Welt. Der vereinfachte Zugang zu kerntechnologischen Ressourcen begünstige diese Entwicklung ebenso wie die zunehmende Feindseligkeit und das Misstrauen, das für die heutige globale Sicherheitsordnung kennzeichnend sei.

Im Sinne seiner betont realistischen Einschätzungen schlussfolgert Hassner, dass der internationalen Gemeinschaft nichts anderes übrigbleibe, als auf kurz-, mittel-

und langfristige Sicht einen radikalen Ordnungswandel herbeizuführen: Kurzfristig habe sich die Staatengemeinschaft beispielsweise ernsthaft zu bemühen, die nukleare Proliferation durch Akteure wie Nordkorea zu bekämpfen. Mittelfristig sei die Gefahr zu bändigen, dass regionale Konfliktpotenziale zu nuklearen Auseinandersetzungen eskalieren. Auf diplomatischer Ebene müsse allgemein auf einen Abbau antagonistischer Muster zwischenstaatlicher Beziehungen hingearbeitet werden. Erst langfristig stehe eine Neuverhandlung des bislang hierarchisch strukturierten und ungerechten Nichtverbreitungsregimes an.

Schließlich greift **Brad Roberts** vom *Institute for Defense Analysis* in Alexandria (US-Bundesstaat Virginia) die von Walker geäußerte Vermutung auf, dass nach der Krise der nuklearen Ordnung und der gemeinsamen Furcht vor einer nuklearen Konfliktaustragung wie in den frühen 1960er Jahren wieder eine Phase der Kooperation eintreten könnte. Ähnlich wie Hassner gibt sich aber auch Roberts skeptisch, ob tatsächlich Chancen bestehen, die alte Ordnung »wiederzubeleben«. Deren bipolarer Charakter unterscheide sich grundlegend von dem heutigen komplizierten Machtgeflecht in den internationalen Beziehungen. Darüber hinaus äußert Roberts Zweifel, ob auch Staaten wie China und Russland, die eine Eindämmung der globalen amerikanischen Dominanz anstreben, ein aufrichtiges Interesse an »mehr Ordnung« hätten. Da es viele Gründe für die Krise der alten NVV-Welt gebe, könne die USA nicht allein für eine neue Ordnung verantwortlich sein, was Walker jedoch vereinfachend suggeriere.

Roberts beurteilt die Initiierung eines neuen Aufklärungsprojekts à la Walker vor allem deswegen skeptisch, weil er der Auffassung ist, dass es keinen Konsens über die Grundsätze der internationalen Sicherheitsbeziehungen gibt. In Zeiten, in denen ein erhöhter Bedarf an Kernenergie besteht, würde insbesondere die Frage an Brisanz gewinnen, welchen Akteuren gerechter-

weise das höchste Maß an nuklearer Enthaltsamkeit abgefordert werden sollte. Die Vision einer neuen nuklearen Ordnung brauche Zeit, sich zu entfalten, so Roberts. Vorerst gelte es jedoch, das Misstrauen in den bilateralen Beziehungen der einflussreichsten Staaten zu bekämpfen und das Bewusstsein zu stärken, dass eine gemeinsame Verantwortung für die zukünftigen Ordnungsstrukturen bestehe.

Die Bedeutung der Debatte über die nukleare Ordnung

Die internationale Staatengemeinschaft kann sich ihrer Verantwortung nicht entziehen, wenn es gilt, die Proliferation von Kernwaffen zu unterbinden und eine »tödliche nukleare Anarchie« zu verhindern. Auch wenn sich das Bedrohungsszenario geändert haben mag, ist diese Erkenntnis gegenwärtig ebenso gültig wie vor vierzig Jahren. Potenzielle Atomkräfte wie Iran und Nordkorea stellen eine ernste, wenn nicht gar entscheidende Herausforderung für die Zukunft der nuklearen Ordnung dar. Notwendig ist eine sachliche Debatte über die fundamentalen Normen und Regeln dieser Ordnung. Dabei muss es vor allem um die Bedeutung und Legitimität von Kernwaffen in der internationalen Politik, die Wirksamkeit traditioneller und innovativer Nichtverbreitungsinstrumente und die Verantwortung einflussreicher Akteure wie die USA gehen. Die hier nachgezeichnete Diskussion, die William Walker angestoßen hat, leistet dazu einen herausragenden Beitrag.

Besprochene Aufsätze

Sämtliche Aufsätze sind erschienen in *International Affairs*, 83 (Mai 2007) 3. Die folgende Literaturliste beschränkt sich daher auf die Angabe der Seitenzahlen.

Hassner, Pierre, »Who Killed Nuclear Enlightenment?«, S. 455–467.

Krause, Joachim, »Enlightenment and Nuclear Order«, S. 483–499.

Roberts, Brad, »All the King's Men? Refashioning Global Order«, S. 523–530.

Rühle, Michael, »Enlightenment in the Second Nuclear Age«, S. 511–522.

Schulte, Paul, »Universal Vision or Bounded Rationality?«, S. 501–510.

Sokolski, Henry D., »Towards an NPT-restrained World That Makes Economic Sense«, S. 531–548.

Walker, William, »Nuclear Enlightenment and Counter-enlightenment«, S. 431–453.

Yost, David S., »Analysing International Nuclear Order«, S. 549–574.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380